

# Das deutsche Lieferkettengesetz

---

Jannika Jahn

2021-05-31T12:01:36

Das Lieferkettengesetz wird unter dem offiziellen Namen Sorgfaltspflichtengesetz aktuell im Bundestag kontrovers debattiert. Letzte Woche hat die Große Koalition nun eine Einigung erzielt (s. [hier](#)). Wird das Gesetz noch im Juni verabschiedet, ist dies ein Meilenstein für den Schutz von Mensch und Umwelt in globalen Lieferketten. Lange Zeit lag eine verpflichtende unternehmerische Verantwortung in globalen Lieferketten politisch in weiter Ferne. Erst die vom Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen verabschiedeten Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte (*VN-Leitprinzipien*) gaben im Jahr 2011 den maßgeblichen Anstoß für die aktuelle Entwicklung. Die rechtsverbindliche Ausgestaltung der transnationalen unternehmerischen Verantwortung wird Unternehmen zu Verhaltensänderungen zwingen, wie es das Beispiel Xinjiangs zeigt. Gleichwohl sollte das Lieferkettengesetz nicht als Schlusspunkt dieser Entwicklung bewertet werden. Denn die sich stellende Aufgabe ist globaler Natur und kann daher nicht allein mit innerstaatlichen Mitteln einiger weniger westlicher Staaten bewältigt werden. Auf den internationalen Verhandlungsprozess könnte das Lieferkettengesetz indes nicht nur stimulierend, sondern auch begrenzend wirken, indem es die Offenheit der deutschen Verhandlungsposition einschränkt. Dies ist nicht unproblematisch, da der jetzige Entwurf des Lieferkettengesetzes hinter dem auf internationaler Ebene aktuell diskutierten Vertragsentwurf zur Regulierung der Aktivitäten transnational agierender Wirtschaftsunternehmen zurückbleibt. Aus diesem Grund sollte bei all dem Beifall für das Lieferkettengesetz nicht vergessen werden, dass eine wirksame weltweite Durchsetzung unternehmerischer Sorgfaltspflichten in globalen Lieferketten nur mit internationalen Instrumenten erreicht werden kann.

## Das Gesetz in der Praxis: Das Beispiel unternehmerischer Pflichten in Xinjiang

Bereits zum Zeitpunkt der geplanten Verabschiedung des Gesetzes lässt sich ein dramatisches Beispiel anführen, bei dem das Lieferkettengesetz für den Schutz von Mensch und Umwelt in den globalen Lieferketten einen nicht unbeachtlichen Unterschied machen dürfte, da es deutsche Unternehmen zur Überprüfung und gegebenenfalls zur Anpassung ihrer Geschäftsbeziehungen mit in Xinjiang ansässigen Zulieferern zwingt. Eine Ausarbeitung des [wissenschaftlichen Dienstes](#) des deutschen Bundestags zur Situation der Uiguren in der autonomen Region Xinjiang in China legt dar, dass deutsche Konzerne wie Adidas, BMW und Siemens direkt aus Fabriken oder über Zulieferer Produkte beziehen, bei deren Herstellung Medienberichten zufolge Zwangsarbeit eingesetzt worden sein soll. Hinsichtlich der direkten Vertragspartner deutscher Unternehmen fordert der Entwurf des Lieferkettengesetzes gemäß § 7, dass diese unverzüglich angemessene Abhilfemaßnahmen ergreifen, sobald sie im Rahmen der gebotenen

Risikoanalyse feststellen, dass ein unmittelbarer Zulieferer eine vom Gesetz geschützte Rechtsposition beispielsweise durch den Einsatz von Zwangsarbeit verletzt. Dazu gehören die gemeinsame Erstellung und Umsetzung eines Plans zur Behebung des Missstandes, die Erhöhung des Drucks auf den Zulieferer durch den Zusammenschluss mit anderen Unternehmen in Brancheninitiativen sowie die vorübergehende Aussetzung der Vertragsbeziehung. Als *ultima ratio* ist laut Gesetzesentwurf der Abbruch der Geschäftsbeziehung geboten, wenn eine sehr schwerwiegende Verletzung einer geschützten Rechtsposition vorliegt. Nach dem wissenschaftlichen Dienst ist es „fast unausweichlich“, dass die deutschen Unternehmen die Geschäftsbeziehungen zu den chinesischen Zulieferern aus Xinjiang abbrechen müssen. Dieser Beurteilung ist zuzustimmen, sofern die Zulieferer die Zwangsarbeit nicht beenden.

Weniger streng regelt der Entwurf in § 9 die unternehmerischen Pflichten bezüglich der in der Lieferkette befindlichen Unternehmen, die keine direkten Vertragspartner sind. Deutsche Unternehmen müssen eine Risikoanalyse in dem Fall nur dann durchführen, wenn sie substantiierte Kenntnis von Rechtsverletzungen erlangen. Laut Gesetzesbegründung reichen hierfür Medienberichte, die auf „die schlechte Menschenrechtslage in der Produktionsregion, die Zugehörigkeit eines mittelbaren Zulieferers zu einer Branche mit besonderen menschenrechtlichen oder umweltbezogenen Risiken sowie frühere Vorfälle beim mittelbaren Zulieferer“ (s. [Entwurf](#), S. 34) hinweisen. Das bedeutet, dass deutsche Unternehmen auch bei mittelbaren Zulieferern öffentliche Vorwürfe nicht bloß dementieren können, wie es beispielsweise die Firma Hugo Boss in Bezug auf die Verarbeitung von Baumwolle aus Xinjiang tat (s. [hier](#)). Auch hier muss ein Konzept zur Vermeidung und Verminderung der Rechtsverletzungen erarbeitet und umgesetzt werden. Ist ein Lieferant unnachgiebig, könnte mit Blick auf das Ziel der unternehmerischen Sorgfalt, Verletzungen geschützter Rechtspositionen in der Lieferkette zu vermeiden, die Pflicht abgeleitet werden, in letzter Konsequenz auf den Ausschluss dieses Glieds aus der Lieferkette hinzuwirken. Anders als bei den unmittelbaren Zulieferern sieht der Gesetzesentwurf eine dahingehende Pflicht allerdings nicht ausdrücklich vor.

## **Die begrenzte globale Wirkung nationaler Gesetzgebung**

Trotz dieser neuen unternehmerischen Pflichten für transnationale Wirtschaftsaktivitäten ist die globale Wirkung eines deutschen Lieferkettengesetzes begrenzt. Neben dem offensichtlichen Grund, dass das Gesetz allein deutsche Unternehmen verpflichtet, sprechen hierfür zwei weitere Gründe. Einerseits ökonomische Zwänge, andererseits rechtliche Begrenzungen der Durchsetzbarkeit. Ökonomische Zwänge erfordern gleiche Wirtschaftsbedingungen für global tätige Unternehmen, da diese sonst aufgrund individueller Wettbewerbsnachteile aus dem Markt gedrängt werden können. Um beim Beispiel der Uiguren zu bleiben: China droht deutschen Unternehmen damit, dass sie bei der Beendigung ihrer wirtschaftlichen Aktivitäten mit Zulieferern aus der Xinjiang-Region Marktverluste in China einbüßen würden. Das zeigt, dass ein nationales Lieferkettengesetz nur

bedingt sinnvoll sein kann, da es kein *level playing field* für alle global agierende Unternehmen herstellt, das die Einhaltung unternehmerischer Sorgfaltspflichten voraussetzt und einen wettbewerblichen Nachteil an die Verletzung dieser Pflicht knüpft. Langfristig könnte dies zur Marktverdrängung derjenigen Unternehmen führen, die den Sorgfaltspflichten unterliegen und nachkommen. Alternativ könnte es Unternehmen dazu bewegen, Ausweichmöglichkeiten zu suchen, wie beispielsweise eine Sitzverlagerung.

Die rechtliche Durchsetzungsfähigkeit eines nationalen Lieferkettengesetzes ist ebenfalls begrenzt. Es fußt nämlich auf der Prämisse, dass die Zulieferer deutscher Unternehmen wahrheitsgemäße Informationen beispielsweise über die Arbeitsbedingungen ihrer Angestellten vermitteln. Tun sie dies nicht, ist das zuständige Bundesamt für Wirtschaft und Ausfuhrkontrolle rechtlich nicht befugt, ein im Ausland, beispielsweise in der Xinjiang-Region ansässiges Unternehmen dazu zu verpflichten, Informationen bereitzustellen. Dafür fehlt der deutschen Behörde die nötige Hoheitsgewalt. Zwar vermag eine kritische zivilgesellschaftliche Öffentlichkeit der Durchsetzung zum Erfolg zu verhelfen, wenn sie substantiierte Nachweise dafür erbringt, dass es in einem bestimmten Werk beispielsweise zu Zwangsarbeit kommt. Denn in der Gesetzesbegründung heißt es, dass für die Risikoanalyse auch externes Wissen herangezogen werden darf. Derartige Nachweise werden von der Zivilgesellschaft aber in der Breite kaum erbracht werden können und ein in sich stimmiges rechtliches Instrument kann nicht maßgeblich auf zivilgesellschaftliches Engagement gestützt werden. Ein wirksames Lieferkettengesetz ist somit auf die gegenseitige rechtliche Unterstützung und Kooperation der Staaten angewiesen. Aus diesem Grund sieht der aktuelle internationale Vorschlag zu einem Vertrag über die Regulierung transnational tätiger Wirtschaftsunternehmen vor, dass die Verpflichtung der Unternehmen zur Ausübung von Sorgfalt mit einer gegenseitigen Amts- und Rechtshilfe (*mutual assistance*) und Kooperation (*international cooperation*) verbunden sein muss. Die gegenseitige Amtshilfe umfasst unter anderem die Befragung von Personen, das Durchsuchen von Räumlichkeiten, die Beschlagnahme von Unterlagen sowie die Vermittlung der daraus folgenden Informationen und Beweise. Gestützt auf eine derartige behördliche Kooperation könnte die Lieferkettengesetzgebung effektiv durchgesetzt werden, ohne dafür von der sachgerechten Informationsvermittlung durch die jeweiligen Unternehmen oder zivilgesellschaftlichem Engagement abhängig zu sein.

## **Wegbereiter für ein internationales Abkommen?**

Es bedarf also einer internationalen Lösung, die diese zwischenstaatliche Kooperation und gleiche Wirtschaftsbedingungen sicherzustellen versucht. Der Entschluss des deutschen Gesetzgebers, ein Lieferkettengesetz zu verabschieden, wird allgemein als positives Zeichen dafür bewertet, dass damit der Weg für einen internationalen Vertragsschluss bereitet ist. In der Tat erkennt der Gesetzgeber damit den Bedarf für eine Regelung unternehmerischer Verantwortung bei transnationalen Wirtschaftsaktivitäten an. Auch deutsche Unternehmen könnten nach Inkrafttreten des nationalen Gesetzes ein Interesse daran haben, einen internationalen Vertragsschluss zu fördern, um ihr *level playing field* wiederzuerlangen.

# Die Steuerung internationaler Verhandlungen durch nationale Gesetzgebung

Das deutsche Lieferkettengesetz könnte jedoch ebenfalls den genau gegenteiligen Effekt haben. Es könnte die deutsche Verhandlungsposition auf internationaler Ebene verengen und die Offenheit des Verhandlungsprozesses für völker- und europarechtliche Vertragsentwürfe, die über die im Inland ausgehandelte Ausgestaltung unternehmerischer Verantwortung hinausgehen, einschränken. Für diese Annahme kann – jedenfalls für die Aushandlung völkerrechtlicher Verträge – die Theorie des *Two-Level-Game* herangezogen werden, die Putnam im Jahr 1988 in Bezug auf Aushandlungsprozesse internationaler Verträge entwickelt hat. Er ging davon aus, dass Staaten, die aufgrund von innerstaatlichen – politischen oder institutionellen – Beschränkungen auf internationaler Ebene ein restriktives Verhandlungsmandat haben, eine stärkere Verhandlungsposition haben als Staaten, die keinen innerstaatlichen Restriktionen unterliegen. Dieser Gedanke könnte auf die vorliegende Situation dergestalt übertragen werden, dass westliche Staaten, die mit einer Lieferkettengesetzgebung vorangeschritten sind, ihre Verhandlungsposition im internationalen Rahmen verkürzt haben. Das Argument liegt auf der Hand: Wenn gerade ein Aushandlungsprozess stattgefunden hat, der ein demokratisch legitimes Gesetz hervorgebracht hat, liegt es nahe, dass die Regierung mit Verweis auf den hart errungenen politischen Kompromiss auf nationaler Ebene seine darin liegende Beschränkung weitergehenden Verpflichtungen auf internationaler Ebene entgegenhält. Der von Art. 59 GG vorgesehene Prozess der Aushandlung von internationalen Verträgen droht damit umgedreht zu werden – es erfolgt nicht zunächst die Aushandlung auf internationaler und dann die Zustimmung auf nationaler Ebene, sondern die Aushandlung auf nationaler Ebene geht der Aushandlung auf internationaler Ebene vor und begrenzt diese damit zugleich. Die Regierung wird damit zum Agenten des bereits konkretisierten Staatsinteresses – auch dies, so Putnam, schränke die internationale Verhandlungsoffenheit ein. Es wird also nicht die freie Aushandlung innerstaatlicher Interessen durch internationale Interessen, sondern die freie Aushandlung internationaler Interessen durch innerstaatliche Interessen begrenzt. In diesem Fall wird damit zugleich die Verhandlungsposition der Länder des Globalen Südens verschlechtert.

## Das Gesetz bleibt hinter dem aktuellen internationalen Vertragsentwurf zurück

Diese Analyse ist deshalb problematisch, weil der Entwurf des Lieferkettengesetzes in entscheidenden Punkten hinter dem internationalen Vertragsentwurf zurückbleibt, der sich mit der unternehmerischen Sorgfalt beschäftigt. Der Menschenrechtsrat der Vereinten Nationen hat eine „Offene zwischenstaatliche Arbeitsgruppe zur Frage der transnationalen Unternehmen und anderen Wirtschaftsunternehmen und der Menschenrechte“ eingerichtet, die einen [Vertragsentwurf](#) zur Regulierung der Aktivitäten transnational agierender Wirtschaftsunternehmen ausarbeiten soll. Der revidierte Entwurf aus August 2020 nimmt die Staaten gemäß Art. 6 Abs. 1, Abs. 2 in die Pflicht, die unternehmerische Sorgfalt für transnationale Aktivitäten einschließlich

der Wertschöpfung und Produktherstellung entlang globaler Lieferketten rechtsverbindlich zu regeln. Anders als das deutsche Lieferkettengesetz sieht er eine Begrenzung des Anwendungsbereichs in Bezug auf die Unternehmensgröße nicht vor. Die Sorgfaltspflicht bezieht er – unabhängig von der Kenntniserlangung von Rechtsverletzungen – auf jede, auch mittelbare Geschäftsbeziehung, die der Durchführung von Geschäftsaktivitäten dient und damit auf die gesamte Lieferkette. Ferner fordern Art. 8 Abs. 1 und Abs. 5 des Entwurfs, dass bei Verletzungen von durch Menschenrechte geschützten Rechtspositionen eine umfassende und angemessene Haftung nach innerstaatlichem Recht vorgesehen sein muss und die Opfer dieser Rechtsverletzungen eine wirkungsvolle, verhältnismäßige und abschreckende Entschädigung erhalten. Auch diesen Vorgaben genügt der Entwurf des deutschen Lieferkettengesetzes nicht. Einen eigenständigen Haftungstatbestand sieht der Gesetzesentwurf nicht vor. Auch eine Entschädigungspflicht wird weder ausdrücklich festgelegt, noch vor innerstaatlichen Gerichten überprüfbar gemacht. Nur dann könnte der Staat aber gewährleisten, dass eine angemessene Entschädigung erbracht wird. Im Ergebnis fehlt dem aktuellen deutschen Gesetz somit sowohl eine hinreichende Reichweite als auch die rechtliche Durchsetzungskraft mit Blick auf die Opferentschädigung, um dem internationalen Vertragsentwurf gerecht zu werden.

## **Fazit: Langfristiger Erfolg nur auf internationaler Ebene**

Ein durchgreifender und nachhaltiger Schutz von Mensch und Umwelt in globalen Lieferketten wird nur auf internationaler Ebene erzielt werden. Aktuell ist dieser Erfolg nicht absehbar, da sich einige Staaten wie Russland und China generell gegen das Vorhaben wenden. Umso wichtiger ist daher der Einsatz Deutschlands bzw. der EU für einen internationalen Vertrag, der die Verpflichtung transnational agierender Unternehmen, Mensch und Umwelt in ihren Lieferketten zu schützen, umfasst. Es bleibt daher zu hoffen, dass Deutschland das voraussichtlich im Juni verabschiedete Lieferkettengesetz als Rückhalt dafür auslegt, zukünftig eine aktivere Rolle in den internationalen Verhandlungen zu spielen, und der in Deutschland möglicherweise anstehende politische Wechsel im September dieses Jahres die Verhandlungsoffenheit dafür wieder stärkt.

